



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 56.837/3
van 5 december 2014

avis 56.837/3
du 5 décembre 2014

over

sur

amendementen op een ontwerp
van 'programmawet'
(griffierechten)

des amendements à un projet
de 'loi-programme' (droits de
greffe)

Op 28 november 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over amendementen op een ontwerp van 'programmawet' (griffierechten).

De amendementen zijn door de derde kamer onderzocht op 2 december 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Kaat LEUS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jan SMETS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 december 2014.

*

Le 28 novembre 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur des amendements à un projet de 'loi-programme' (droits de greffe).

Les amendements ont été examinés par la troisième chambre le 2 décembre 2014. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Kaat LEUS, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jan SMETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 décembre 2014.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd:

“door de omstandigheid dat de programmawet eerstdaags in het parlement wordt ingediend. Deze amendementen verbeteren en vullen de programmawet aan en betreffen maatregelen die voor 1 januari 2015 moeten worden getroffen”.

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN DE AMENDEMENTEN

3. De om advies voorgelegde amendementen strekken tot wijziging van het stelsel der griffierechten.

Vooreerst wordt artikel 268 van het Wetboek der Registratie-, Hypotheek- en Griffierechten (hierna: W.Reg.) gewijzigd teneinde het toepassingsgebied van de heffing van de griffierechten bij het aanhangig maken van zaken te verduidelijken. Voorts worden de te betalen rechten bij het brengen van zaken op de algemene rol, de rol van de verzoekschriften en de rol van de vorderingen in kort geding herzien, waarbij het te betalen bedrag verschilt naargelang de waarde van de vordering (ontworpen artikel 269¹, eerste lid, van het W.Reg.). Voor de toepassing daarvan maakt de eiser in de akte die ter inschrijving op de rol wordt aangeboden, “een schatting van de waarde, zoals bepaald in artikel 557 van het Gerechtelijk Wetboek, van zijn definitieve vordering of [maakt hij,] desgevallend, [gewag van] het feit dat zijn vordering niet in geld waardeerbaar is” (artikel 269¹, tweede lid, van het W.Reg.), wat moet worden vermeld op het einde van de akte (ontworpen artikel 269¹, derde lid, van het W.Reg.). Zonder die vermelding wordt de inleidende akte niet op de rol ingeschreven (ontworpen artikel 269¹, derde lid, van het W.Reg.). Voorts wordt voorzien in een vrijstelling (ontworpen artikel 269¹, vijfde lid, van het W.Reg.) en in een (verlaagd) tarief voor de familiegerechten (ontworpen artikel 269² van het W.Reg.).

¹ Aangezien het gaat om amendementen op een ontwerp van wet, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. De om advies voorgelegde amendementen behelzen een substantiële verhoging van de griffierechten. Daartoe wordt een getrapt systeem ingevoerd, waarbij het bedrag van de te betalen rechten verhoogt naargelang de geldelijke waardering van de ingeleide vordering.

Het komt de wetgever toe om het bedrag van de griffierechten te bepalen. De appreciatiebevoegdheid die hij dienaangaande heeft, wordt evenwel begrensd door de plicht tot inachtneming van de internationaalrechtelijk, Europeesrechtelijk en grondwettelijk gewaarborgde grondrechten.

In dit geval dient de ontworpen regeling te worden getoetst aan het recht op toegang tot de rechter en het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

4.2. Het recht op toegang tot de rechter is onder meer gewaarborgd bij artikel 6 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens (hierna: EVRM),² en, wat het recht van de Europese Unie betreft, bij artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.³ Het vloeit ook voort uit artikel 13 van de Grondwet⁴ en het wordt door het Grondwettelijk Hof daarenboven als een algemeen rechtsbeginsel bestempeld.⁵

Het recht op toegang tot de rechter kan het voorwerp uitmaken van beperkingen,⁶ die ook van financiële aard kunnen zijn.⁷ Die beperkingen mogen evenwel geen afbreuk doen aan de essentie van dat recht.⁸ Met de beperkingen moet een legitiem doel worden nagestreefd en zij dienen proportioneel te zijn met dat doel.⁹ Daarbij moet ermee rekening worden gehouden dat de beoordeling door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens stringenter is wanneer de

² Zie o.m. EHRM 21 februari 1975, *Golder*, §§ 26-36; EHRM 26 juli 2005, *Podbielski and PPU Polpure*, § 61, EHRM 10 januari 2006, *Teltronic – CATV*, § 45; EHRM 31 juli 2007, *FC Mretebi*, § 40.

³ Daarnaast bestaan nog specifieke regels waarbij het recht op toegang tot de rechter wordt gewaarborgd, zo de artikelen 3 en 9 van het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 ‘betreffende de toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden’ en artikel 11 van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ‘betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten’.

⁴ RvS, alg. verg., 10 maart 2004, nrs. 129.110 tot 129.112, nv Stevan, Van de Vijver en Nuyens.

⁵ GwH 12 juli 2012, nr. 88/2012, B.4.1; GwH 13 juni 2013, nr. 85/2013, B.3; GwH 8 mei 2014, nr. 74/2014, B.8.4.

⁶ EHRM 21 februari 1975, *Golder*, §§ 37 en 38.

⁷ EHRM 26 juli 2005, *Podbielski and PPU Polpure*, §§ 62-64; EHRM 10 januari 2006, *Teltronic-CATV*; §§ 46-48; EHRM 31 juli 2007, *FC Mretebi*, § 41; HvJ 16 november 2010, C-73/10 P, *Internationale Fruchthandels-Gesellschaft GmbH Co*; GwH 12 juli 2012, nr. 88/2012; GwH 13 juni 2013, nr. 85/2013, B.3; GwH 30 juni 2014, nr. 98/2014, B.5; GwH 13 november 2014, nr. 165/2014, B.17.1.

⁸ Zie EHRM 12 november 2002, *Zvolsky en Zvolska*, § 47; EHRM 22 oktober 1996, *Stubbings e-a*, § 50; EHRM 28 oktober 1998, *Perez de Rada Cavanilles*, § 44, de in vorige voetnoot geciteerde arresten van het Grondwettelijk Hof en HvJ 18 maart 2010, C-317/08 tot C-320/08, *Alassini*, § 63.

⁹ EHRM 26 juli 2005, *Podbielski and PPU Polpure*, § 63; EHRM 10 januari 2006, *Teltronic-CATV*, § 47; EHRM 31 juli 2007, *FC Mretebi*, § 41.

bependingen op het recht van toegang tot de rechter van louter financiële aard zijn en geen enkel verband houden met de grond van de vordering of het vooruitzicht op succes ervan.¹⁰

Op zich, en het systeem van rechtsbijstand in acht genomen, doet het invoeren van een rolrecht niet noodzakelijkerwijze afbreuk aan het recht op toegang tot de rechter.¹¹ Er dient evenwel te worden nagegaan of dat zo ook is met de concrete uitwerking van het ontworpen systeem, dat overigens moet worden gezien in de context van de gehele regelgeving, waarbij nog andere financiële lasten aan in rechte tredende partijen worden opgelegd.

Dat de stellers van de amendementen zich bewust zijn van het vereiste dat de nieuwe regeling de toegang tot de rechter niet mag beletten of overdreven moeilijk maken, blijkt uit de volgende passus in de toelichting erbij:¹²

“Een louter lineaire verhoging ligt echter moeilijk voor een deel van de bevolking en m.n. zij die geen of slechts gedeeltelijk een beroep kunnen doen op rechtsbijstand. Er moet immers voor ogen worden gehouden dat de drempel voor heel wat rechtzoekenden verhoogd is door het systeem van de verhaalbaarheid van de erelonen en kosten verbonden aan de bijstand van een advocaat (wet van 21 april 2007), de invoering van de BTW voor advocaten en de verhoging van de rolrechten met 15% die in de vorige legislatuur werd doorgevoerd.

In tegenstelling tot verschillende Europese Staten, kent België eerder een absoluut systeem waarbij men ofwel griffierechten betaalt ofwel niet. In verschillende Europese Staten wordt gekeken naar de waarde van het geschil zodat op een meer genuanceerde manier rekening gehouden wordt met de draagkracht van de rechtzoekende bij de toegang tot justitie.”

In die overwegingen wordt er van uitgegaan dat er een verband bestaat tussen de waarde van een vordering en de draagkracht van de betrokkene. Zulk een verband is evenwel niet noodzakelijk voorhanden (bijvoorbeeld in bepaalde aansprakelijkheidsdossiers). Hierover om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde dat het effectief niet gaat om een noodzakelijk verband, maar wel om een verband dat in de meeste gevallen bestaat. Dat neemt evenwel niet weg dat in de gevallen waar het verband niet bestaat, het recht op toegang tot de rechter in het gedrang zou kunnen komen doordat een persoon met een zwakkere draagkracht toch een hoger recht dient te betalen. Het verschil in de hoogte van de verschuldigde griffierechten mag derhalve niet, zonder enige mogelijkheid tot afwijking of correctie, gebaseerd zijn op de “gemiddelde” of de (vermoede) meest voorkomende situatie.¹³

4.3. Gelet op de zo-even gedane vaststelling dat er geen noodzakelijk verband bestaat tussen de draagkracht van de eiser en de geldelijke waardering van de vordering, kan dat laatste criterium, bekeken vanuit het oogpunt van de toegang tot de rechter, de in de ontworpen regeling

¹⁰ EHRM 26 juli 2005, *Podbielski en PPU Polpure*, §§ 65 en 66; EHRM 10 januari 2006, *Teltronic-CATV*, § 61; EHRM 31 juli 2007, *FC Mretebi*, § 47.

¹¹ EHRM 26 juli 2005, *Podbielski and PPU Polpure*, § 64; EHRM 10 januari 2006, *Teltronic-CATV*, § 48; EHRM 31 juli 2007, § 48; EHRM 31 juli 2007, *Mretebi*, § 41, GwH 12 juli 2012, B.4.1; GwH 13 juni 2013, B.3.

¹² In de toelichting bij het eerste amendement wordt zelfs vooropgesteld dat het systeem wordt aangepast “teneinde iedereen toegang te blijven garanderen tot justitie”.

¹³ Zie ook HvJ 11 april 2013, C-260/11, § 41, met betrekking tot de beoordeling van het begrip “niet buitensporig kostbaar” inzake het voeren van bepaalde leefmilieuprocedures.

vervatte onderscheiden niet schragen. Evenmin kan de verantwoording voor die onderscheiden worden gevonden in de – eveneens in de toelichting vermelde – “eerlijke verhouding tot de vermoede inspanning voor Justitie”. De werklast die de behandeling van een zaak met zich meebrengt en de moeilijkheidsgraad van een zaak, hangen immers niet af van de financiële waardering van de eis. De in het ontworpen artikel 269¹, eerste lid, van het W.Reg. vervatte regeling doorstaat derhalve ook niet de toets aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie (artikelen 10 en 11 van de Grondwet, artikel 14 van het EVRM en artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie).

4.4. Gelet op wat voorafgaat dient het in te voeren systeem van getrapte rolrechten fundamenteel te worden herbekeken. Opmerking 5 dient onder dit voorbehoud te worden gelezen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Amendement tot invoeging van artikel B¹⁴

5. Luidens het ontworpen artikel 269¹, tweede lid, van het W.Reg. dient in de akte die door de eiser ter inschrijving wordt aangeboden, uitdrukkelijk een verklaring *pro fisco* te worden opgenomen met een schatting van de waarde van de definitieve vordering of, desgevallend, de vermelding van het gegeven dat de vordering niet in geld waardebaar is. Zonder deze verklaring wordt de akte niet op de rol ingeschreven (ontworpen artikel 269¹, vierde lid, van het W.Reg.).

De gemachtigde verklaarde hieromtrent onder meer wat volgt:

“Er is thans geen toezichtsprocedure voorzien. Gelet op het geringe verschil tussen de onderscheiden tarieven, maximaal een paar honderd €, wordt een extra werklast en kosten met zich brengend toezichtssysteem niet opportuun geacht. Er wordt tevens gerekend op de deontologie van de advocaten.

L'on se base, en effet, sur l'évaluation qui est faite par le demandeur lui-même. Le commentaire précise que l'évaluation doit être raisonnable. Il est vrai qu'il n'y a pas de mécanisme de contrôle prévu mais il semble peu probable que le demandeur ou son avocat soumettront au juge auquel ils s'adressent une évaluation qui serait délibérément sous-estimée. En outre, les indemnités de procédure prévues à l'art. 1022 CJ sont elles-mêmes basées sur le montant de la demande (*cfr* l'AR du 26.10.2007) et une sous-évaluation du montant demandé aurait donc un effet aussi sur l'indemnité de procédure.”

Het bepalen van de hoogte van een belasting kan evenwel niet afhangen van een loutere inschatting door de belastingplichtige, zonder enige vorm van controle of mogelijkheid tot latere correctie, van de belastbare grondslag.¹⁵ Dat is niet enkel moeilijk te verzoenen met het wezen zelf van een belasting, maar kan ook aanleiding geven tot willekeur.

Bovendien rijst de vraag of op het ogenblik van de inschrijving op een rol wel

¹⁴ Het nummer van het artikel dat men beoogt in het ontwerp van programmawet in te voegen, dient telkens te worden aangegeven.

¹⁵ Waarbij niet uit het oog mag worden verloren dat de rolrechten uiteindelijk ook door de tegenpartij moeten worden gedragen wanneer de eiser in het gelijk wordt gesteld.

steeds een realistische waardering kan worden gemaakt van de “definitieve vordering”. Het gegeven dat de vordering later wordt gewijzigd of dat slechts een voorlopige aanspraak wordt geformuleerd, zal immers juist zijn reden vinden in het gegeven dat bepaalde feiten of gegevens bij het inleiden van de vordering nog niet bekend zijn of voor een niet in te schatten evolutie vatbaar zijn.

Amendement tot invoeging van artikel C

6. Om nadere toelichting gevraagd waarom in het ontworpen artikel 269², eerste lid, van het W.Reg., dat volgens de tekst betrekking heeft op het rolrecht voor een zaak die “*in eerste aanleg (...) wordt ingeschreven*”, ook wordt verwezen naar artikel 577, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek, dat betrekking heeft op “beroepszaken”, antwoordde de gemachtigde:

“In het eerste lid wordt beoogd de zaken ingeschreven bij de familierechtbank (deel van de rechtbank van eerste aanleg) zowel waar deze in eerste aanleg optreedt (art 572bis) als in beroep tegen vonnissen van de vrederechter (art 557 2de lid). Cette formulation semble, en effet, inappropriée. Plutôt que d’employer les mots ‘en première instance’, il serait préférable de se référer ‘au tribunal de la famille’. Il y a donc lieu de modifier le texte en ce sens.”

Hiermee kan worden ingestemd.

7. De gemachtigde is het ermee eens dat in het ontworpen artikel 269², tweede en derde lid, telkens tweede zin, van het W.Reg. de tekst telkens als volgt dient te worden aangepast: “(...) wordt dit recht *enkel* op het ogenblik van de indiening van het eerste beroep betaald”.

8. Gevraagd welke cassatievoorzieningen worden bedoeld in het ontworpen artikel 269², derde lid, eerste zin, van het W.Reg., antwoordde de gemachtigde:

“Het betreft de vonnissen en arresten bedoeld in de eerste twee leden. De tekst wordt in die zin verbeterd.”

Hiermee kan worden ingestemd, zij het dat wat de vonnissen van de familierechtbank betreft, dient te worden gespecificeerd dat het gaat om in hoger beroep gewezen vonnissen.

Slotopmerking

9. De amendementen bevatten geen regeling betreffende de inwerkingtreding.

Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Blijkbaar is het artikel met de inwerkingtreding ten onrechte uit het ontwerp verdwenen: het moet inderdaad 1-1-2015 zijn. Het artikel met de inwerkingtreding wordt in die zin terug toegevoegd.”

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée :

« door de omstandigheid dat de programmawet eerstdaags in het parlement wordt ingediend. Deze amendementen verbeteren en vullen de programmawet aan en betreffen maatregelen die voor 1 januari 2015 moeten worden getroffen ».

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique¹, ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DES AMENDEMENTS

3. Les amendements soumis pour avis ont pour objet de modifier le régime des droits de greffe.

Tout d'abord, l'article 268 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe (ci-après : C. enreg.) est modifié afin de préciser le champ d'application de la perception des droits de greffe lors de l'introduction des affaires. Ensuite, les droits à acquitter lors de l'inscription des causes au rôle général, au rôle des requêtes et au rôle des demandes en référé sont revus, le montant à payer étant différent selon la valeur de la demande (article 269¹, alinéa 1^{er}, en projet, du C. enreg.). Pour l'application de cette disposition le demandeur procède, dans l'acte qui est présenté pour l'inscription au rôle, à « une estimation de la valeur, telle que définie à l'article 557 du Code judiciaire, de sa demande définitive ou, le cas échéant, [mentionne] que sa demande n'est pas évaluable en argent » (article 269¹, alinéa 2, du C. enreg.), ce qui doit être mentionnée à la fin de l'acte (article 269¹, alinéa 2, en projet, du C. enreg.). À défaut de cette mention, l'acte introductif d'instance n'est pas inscrit au rôle (article 269¹, alinéa 3, en projet, du C. enreg.). Une exemption (article 269¹, alinéa 5, en projet, du C. enreg.) et un tarif (réduit) sont en outre prévus pour les tribunaux de la famille (article 269², en projet, du C. enreg.).

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4.1. Les amendements soumis pour avis prévoient une majoration substantielle des droits de greffe. Pour ce faire, il est instauré un système graduel en vertu duquel le montant des droits à acquitter augmente selon l'appréciation de la valeur pécuniaire de la demande introduite.

¹ S'agissant d'amendements à un projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Il appartient au législateur de fixer le montant des droits de greffe. Le pouvoir d'appréciation dont il dispose dans ce domaine est cependant limité par l'obligation de tenir compte des droits fondamentaux garantis par le droit international, le droit européen et la Constitution.

En l'occurrence, il y a lieu d'apprécier les dispositions en projet au regard du droit d'accès au juge et du principe d'égalité et de non-discrimination.

4.2. Le droit d'accès au juge est notamment garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : CEDH)², et, en ce qui concerne le droit de l'Union européenne, par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne³. Ce droit découle également de l'article 13 de la Constitution⁴ et la Cour constitutionnelle le considère en outre comme un principe général du droit⁵.

Le droit d'accès au juge peut faire l'objet de restrictions⁶, qui peuvent également être de nature financière⁷. Ces restrictions ne peuvent toutefois pas porter atteinte à la substance de ce droit⁸. Les restrictions doivent poursuivre un objectif légitime et doivent être proportionnées à cet objectif⁹. À cet égard, il convient de tenir compte du fait que l'appréciation par la Cour européenne des droits de l'homme est plus stricte lorsque les restrictions au droit d'accès au juge sont d'ordre purement financier et n'ont aucun lien avec le fond de la demande ou la perspective de l'aboutissement de celle-ci¹⁰.

En soi, et eu égard au mécanisme de l'assistance judiciaire, l'instauration d'un droit de rôle ne porte pas nécessairement atteinte au droit d'accès au juge¹¹. Il convient toutefois d'examiner s'il en est ainsi de la mise en œuvre concrète du régime en projet, qui, du reste, doit être apprécié dans le contexte de l'ensemble de la réglementation, qui impose encore d'autres charges financières aux parties qui agissent en justice.

² Voir notamment Cour eur. D.H., 21 février 1975, *Golder*, §§ 26-36; Cour eur. D.H., 26 juillet 2005, *Podbielski et PPU Polpure*, § 61; Cour eur. D.H., 10 janvier 2006, *Teltronic – CATV*, § 45; Cour eur. D.H., 31 juillet 2007, *FC Mretebi*, § 40.

³ Par ailleurs, il existe encore des règles spécifiques qui garantissent le droit d'accès au juge. Il en est ainsi des articles 3 et 9 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 'sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement' et de l'article 11 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 'concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement'.

⁴ C.E., A.G., 10 mars 2004, n^{os} 129.110 à 129.112, S.A. Stevan, Van de Vijver et Nuyens.

⁵ C.C., 12 juillet 2012, n^o 88/2012, B.4.1; C.C., 13 juin 2013, n^o 85/2013, B.3; C.C., 8 mai 2014, n^o 74/2014, B.8.4.

⁶ Cour eur. D.H., 21 février 1975, *Golder*, §§ 37 et 38.

⁷ Cour eur. D.H., 26 juillet 2005, *Podbielski et PPU Polpure*, §§ 62-64; Cour eur. D.H., 10 janvier 2006, *Teltronic-CATV*, §§ 46-48; Cour eur. D.H., 31 juillet 2007, *FC Mretebi*, § 41; C.J., 16 novembre 2010, C-73/10 P, *Internationale Fruchtimport Gesellschaft GmbH Co*; C.C., 12 juillet 2012, n^o 88/2012; C.C., 13 juin 2013, n^o 85/2013, B.3; C.C., 30 juin 2014, n^o 98/2014, B.5; C.C., 13 novembre 2014, n^o 165/2014, B.17.1.

⁸ Voir Cour eur. D.H., 12 novembre 2002, *Zvolsky et Zvolska*, § 47; Cour eur. D.H., 22 octobre 1996, *Stubbings e-a*, § 50; Cour eur. D.H., 28 octobre 1998, *Perez de Rada Cavanilles*, § 44, les arrêts de la Cour constitutionnelle cités dans la note précédente et C.J., 18 mars 2010, C-317/08 à C-320/08, *Allassini*, § 63.

⁹ Cour eur. D.H., 26 juillet 2005, *Podbielski et PPU Polpure*, § 63; Cour eur. D.H., 10 janvier 2006, *Teltronic-CATV*, § 47; Cour eur. D.H., 31 juillet 2007, *FC Mretebi*, § 41.

¹⁰ Cour eur. D.H., 26 juillet 2005, *Podbielski et PPU Polpure*, §§ 65 en 66; Cour eur. D.H., 10 janvier 2006, *Teltronic-CATV*, § 61; Cour eur. D.H., 31 juillet 2007, *FC Mretebi*, § 47.

¹¹ Cour eur. D.H., 26 juillet 2005, *Podbielski et PPU Polpure*, § 64; Cour eur. D.H., 10 janvier 2006, *Teltronic-CATV*, § 48; Cour eur. D.H., 31 juillet 2007, § 48; Cour eur. D.H., 31 juillet 2007, *Mretebi*, § 41; C.C., 12 juillet 2012, B.4.1; C.C., 13 juin 2013, B.3.

L'extrait ci-après du commentaire des amendements indique que ses auteurs sont conscients que les nouvelles dispositions ne peuvent en aucun cas faire obstacle à l'accès au juge ou le rendre exagérément difficile ¹² :

« Une hausse purement linéaire poserait toutefois des difficultés pour une partie de la population, à savoir les personnes qui ne peuvent pas faire appel à l'assistance judiciaire ou qui ne peuvent en bénéficier que partiellement. Il convient en effet de ne pas perdre de vue que le seuil a augmenté pour de très nombreux justiciables en raison du système de la répétibilité des honoraires et des frais d'avocats (loi du 21 avril 2007), de l'introduction de la TVA pour les avocats et de la hausse de 15 % des droits de mise au rôle intervenue sous la précédente législature.

Contrairement à divers États européens, la Belgique est plutôt dotée d'un système absolu caractérisé par le paiement ou le non-paiement des droits de greffe. Dans divers États européens, la valeur du litige est examinée afin de tenir compte d'une manière plus nuancée des capacités du justiciable dans l'accès à la justice ».

Ces considérations partent du principe qu'il existe un lien entre la valeur d'une demande et la capacité financière de l'intéressé. Un tel lien n'est toutefois pas nécessairement présent (par exemple dans certains dossiers en matière de responsabilité). Interrogé sur ce point, le délégué a déclaré que ce lien n'est en effet pas nécessairement présent, mais qu'il l'est dans la majorité des cas. Il n'en demeure pas moins que dans les cas où il n'y a pas de lien, le droit d'accès au juge pourrait être mis en péril, dès lors qu'une personne ayant une capacité financière plus faible doit néanmoins acquitter un droit plus élevé. En l'absence de possibilité de dérogation ou de correction, la différence du montant des droits de greffe dus ne peut dès lors pas être fondée sur la situation « moyenne » ou (présumée) être la plus courante ¹³.

4.3. Dès lors qu'il a été constaté qu'il n'y a pas nécessairement de lien entre la capacité financière du demandeur et l'évaluation pécuniaire de la demande, ce dernier critère, considéré du point de vue de l'accès au juge, est impuissant à fonder les distinctions contenues dans le dispositif en projet. Leur justification ne peut pas non plus se trouver dans le « rapport équitable avec l'effort escompté pour la justice », dont le commentaire fait également état. La charge de travail qu'entraîne l'examen d'une cause et le degré de difficulté de celle-ci ne dépendent en effet pas de l'évaluation financière de la demande. Les dispositions de l'article 269¹, alinéa 1^{er}, en projet, du C. enreg. ne se concilient dès lors pas non plus avec le principe d'égalité et de non-discrimination (articles 10 et 11 de la Constitution, article 14 de la CEDH et articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne).

4.4. Il résulte de ce qui précède que le système des droits de rôle par paliers dont l'instauration est envisagée, doit être réexaminé. L'observation 5 doit être lue compte tenu de cette réserve.

¹² Dans la justification du premier amendement, il est même indiqué que le régime est adapté « afin de maintenir à tout un chacun un accès à la justice ».

¹³ Voir également C.J., 11 avril 2013, C-260/11, § 41, en ce qui concerne l'appréciation de la notion de « coût non prohibitif » relativement à certaines procédures en matière d'environnement.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Amendement insérant l'article B¹⁴

5. Selon l'article 269¹, alinéa 2, en projet, du C. enreg., l'acte que le demandeur présente à l'inscription doit prévoir expressément une déclaration *pro fisco* mentionnant la valeur estimée de la demande définitive ou, le cas échéant, que la demande n'est pas évaluable en argent. À défaut de cette déclaration, l'acte n'est pas inscrit au rôle (article 269¹, alinéa 4, en projet, du C. enreg.).

À cet égard, le délégué a notamment déclaré ce qui suit :

« Er is thans geen toezichtsprocedure voorzien. Gelet op het geringe verschil tussen de onderscheiden tarieven, maximaal een paar honderd €, wordt een extra werklust en kosten met zich brengend toezichtssysteem niet opportuun geacht. Er wordt tevens gerekend op de deontologie van de advocaten.

L'on se base, en effet, sur l'évaluation qui est faite par le demandeur lui-même. Le commentaire précise que l'évaluation doit être raisonnable. Il est vrai qu'il n'y a pas de mécanisme de contrôle prévu mais il semble peu probable que le demandeur ou son avocat soumettront au juge auquel ils s'adressent une évaluation qui serait délibérément sous-estimée. En outre, les indemnités de procédure prévues à l'art. 1022 CJ sont elles-mêmes basées sur le montant de la demande (cfr l'AR du 26.10.2007) et une sous-évaluation du montant demandé aurait donc un effet aussi sur l'indemnité de procédure ».

La détermination du montant d'une taxe ne peut cependant pas dépendre d'une simple évaluation par le contribuable, sans aucune forme de contrôle ou possibilité de correction ultérieure de la base imposable¹⁵. Non seulement, ce procédé se concilie difficilement avec l'essence même d'un impôt, mais il peut également être source d'arbitraire.

La question se pose en outre de savoir si au moment de l'inscription à un rôle, il est toujours possible de faire une évaluation réaliste de la « demande définitive ». Le fait que la demande est modifiée par la suite ou que la demande est seulement formulée à titre provisoire se fonde en effet précisément sur la considération que certains faits ou éléments ne sont pas encore connus au moment de l'introduction de la demande ou qu'ils sont susceptibles d'évoluer d'une manière qui ne peut pas être mesurée.

Amendement insérant l'article C

6. Invité à préciser pourquoi l'article 269², alinéa 1^{er}, en projet, du C. enreg., qui selon le texte, concerne le droit de rôle pour une cause « *inscrite en première instance (...)* », vise également l'article 577, alinéa 2, du Code judiciaire, qui concerne des « appels », le délégué a répondu :

« In het eerste lid wordt beoogd de zaken ingeschreven bij de familierechtbank (deel van de rechtbank van eerste aanleg) zowel waar deze in eerste aanleg optreedt

¹⁴ Le numéro de l'article que l'on entend insérer dans le projet de loi-programme doit être chaque fois indiqué.

¹⁵ Étant entendu qu'il ne faut pas perdre de vue que, lorsque le demandeur obtient gain de cause, les droits de rôle doivent en définitive également être supportés par la partie adverse.

(art 572*bis*) als in beroep tegen vonnissen van de vrederechter (art 557 2de lid). Cette formulation semble, en effet, inappropriée. Plutôt que d'employer les mots 'en première instance', il serait préférable de se référer 'au tribunal de la famille'. Il y a donc lieu de modifier le texte en ce sens ».

On peut se rallier à cette proposition.

7. De l'accord du délégué, dans l'article 269², alinéas 2 et 3, du C. enreg., chaque fois la deuxième phrase, en projet, du C. enreg., le texte sera systématiquement adapté comme suit : « ce droit n'est payé qu'au moment de l'introduction du premier recours ».

8. Interrogé sur le point de savoir quels sont les pourvois en cassation visés par l'article 269², alinéa 3, première phrase, en projet, du C. enreg., le délégué a répondu :

« Het betreft de vonnissen en arresten bedoeld in de eerste twee leden. De tekst wordt in die zin verbeterd ».

On peut se rallier à cette proposition, si ce n'est qu'en ce qui concerne les décisions du tribunal de la famille, il faut spécifier qu'il s'agit de décisions rendues en degré d'appel.

Observation finale

9. Les amendements ne comportent pas de disposition d'entrée en vigueur.

Invité à apporter des précisions à cet égard, le délégué a répondu :

« Blijkbaar is het artikel met de inwerkingtreding ten onrechte uit het ontwerp verdwenen: het moet inderdaad 1-1-2015 zijn. Het artikel met de inwerkingtreding wordt in die zin terug toegevoegd ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT